ÉNONCÉ COMPLÉMENTAIRE
À LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE
DU GOUVERNEMENT
2002-2003

AGIR

Le point sur les transferts fédéraux

Québec

On prépare l'avenir

103-04524/

ÉNONCÉ COMPLÉMENTAIRE
À LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE
DU GOUVERNEMENT
2002-2003

AGIR

Le point sur les transferts fédéraux

Finances Québec

On prépare l'avenir

Le point sur les transferts fédéraux
ISBN 2-550-38980-8
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2002
Date de parution : mars 2002
© Gouvernement du Québec, 2002

INTRODUCTION

Depuis le Budget 2002-2003, présenté en novembre dernier, les transferts fédéraux au Québec ont été réduits de près de 2 milliards de dollars pour la période 2001-2002 à 2003-2004. Cette révision soulève des enjeux importants, principalement en raison de sa nature particulière.

Près de la moitié de cette révision résulte en effet d'une modification apportée à la méthode de calcul d'une seule variable, le stock de capital résidentiel, laquelle sert à l'approximation que tente de faire le gouvernement fédéral de la capacité fiscale des provinces à l'assiette des impôts fonciers. Or, le Québec considère que cette modification est inacceptable pour deux raisons.

Premièrement, les règles de fonctionnement du programme de péréquation prévoient qu'aucune modification ne peut être effectuée pendant la période de 5 ans qui suit un renouvellement du programme. Ainsi, aucune modification ne devrait être mise en vigueur avant le 1er avril 2004, date du prochain renouvellement.

Deuxièmement, les changements méthodologiques introduits par le gouvernement fédéral viennent détériorer la mesure de la capacité fiscale à l'assiette des impôts fonciers, une assiette qui présente déjà des problèmes importants. En effet, cette assiette repose sur une formule complexe, construite à partir d'un ensemble de variables économiques qui n'ont, le plus souvent, aucun lien direct avec les rôles d'évaluation foncière tels qu'établis par les municipalités. En fait, le Québec soutient depuis plus de 15 ans que les rôles d'évaluation foncière des municipalités constituent la véritable mesure de la capacité de percevoir des revenus au titre des impôts fonciers. C'est donc sur ces rôles d'évaluation que devrait reposer la péréquation des impôts fonciers.

Par ailleurs, d'autres révisions importantes à la baisse pourraient être apportées aux transferts fédéraux dès 2002-2003. En effet, l'annonce, le 29 janvier dernier, de la présence d'une erreur dans le calcul de l'impôt sur le revenu des particuliers que l'Agence des douanes et du revenu du Canada perçoit pour les autres provinces, pourrait réduire sensiblement les revenus de péréquation du Québec. Bien qu'il soit actuellement difficile d'en évaluer les impacts financiers avec précision en raison de l'absence d'information complète sur l'ampleur de l'erreur commise par l'Agence, il est déjà admis qu'ils pourraient être très importants et même atteindre 1 milliard de dollars.

Dans ce contexte, le présent document :

— fait le point sur les révisions importantes apportées aux transferts fédéraux depuis la prévision du Budget 2002-2003, principalement à l'égard de l'assiette des impôts fonciers à la péréquation;

— discute des conséquences possibles de l'erreur commise par l'Agence des douanes et du revenu du Canada sur les revenus de péréquation du Québec;

— conclut sur l'évolution récente du programme de péréquation et en dégage certaines conséquences pour le cadre financier du gouvernement du Québec.

1. LES RÉVISIONS AUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Depuis le Budget 2002-2003, présenté en novembre dernier, les revenus de transferts versés par le gouvernement fédéral au Québec ont été considérablement révisés à la baisse. En effet, pour l'ensemble de la période 2001-2002 à 2003-2004, les transferts fédéraux versés au Québec auront été réduits de plus de 1,8 milliard de dollars, les changements à la péréquation expliquant la quasi-totalité de ces révisions.

TRANSFERTS FÉDÉRAUX - RÉVISIONS DEPUIS LE BUDGET 2002-2003
(en millions de dollars)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	Total
Péréquation				
Changement méthodologique aux impôts fonciers	-470	-185	-185	-840
Autres facteurs	-440	-422	-135	-997
	-910	**-607**	**-320**	**-1837**
Autres révisions	67	17	-96	-12
Sous-total	**-843**	**-590**	**-416**	**-1849**
Report de l'impact de la modification à l'assiette des impôts fonciers	470	185	-655	-
Étalement de l'impact des révisions à l'assiette des impôts fonciers	-	-	524[1]	524
- Impact net	470	185	-131	524
Total	**-373**	**-405**	**-547**	**-1325**

[1] Somme épargnée à court terme qui se traduira par un manque à gagner annuel de 131 M$ pour chacune des 4 années suivantes.

La nature des révisions apportées à la péréquation soulève des enjeux importants. En effet, près de la moitié de ces révisions est attribuable à la décision de Statistique Canada de modifier la méthode de calcul d'une des variables, le stock de capital résidentiel, utilisées aux fins de l'approximation que tente de faire le gouvernement fédéral de l'assiette des impôts fonciers à la péréquation. Ce changement de méthode réduit les sommes à verser au Québec de 470 millions de dollars en 2001-2002 et de 185 millions de dollars au cours de chacune des années suivantes.

Suite aux représentations du gouvernement du Québec, le ministre fédéral des Finances a décidé de reporter à 2003-2004 les impacts relatifs aux années 2001-2002 et 2002-2003 et d'en permettre l'étalement sur une période de 5 ans. Concrètement, cette décision a pour effet de réduire le manque à gagner du Québec de 470 millions de dollars en 2001-2002 et de 185 millions de dollars en 2002-2003, pour le remplacer par un manque à gagner équivalent de 131 millions de dollars annuellement durant 5 ans à partir de 2003-2004.

Pour le Québec, il est clair que le report et l'étalement proposés, bien qu'ils limitent les impacts financiers à court terme, ne font que déplacer dans le temps le manque à gagner et ne solutionnent en rien les problèmes fondamentaux associés à l'assiette des impôts fonciers à la péréquation.

2. LA PÉRÉQUATION DES IMPÔTS FONCIERS

Les impôts fonciers représentent la deuxième plus importante assiette à la péréquation. Malgré son importance, c'est l'une de celles qui présentent les problèmes conceptuels les plus considérables. Afin d'être en mesure de bien apprécier les difficultés qu'elle pose, il est utile au préalable de rappeler les principes à la base de la péréquation ainsi que son fonctionnement.

2.1 Le programme de péréquation

Le programme de péréquation vise à réduire les écarts de capacité fiscale entre les provinces. À cette fin, le gouvernement fédéral verse aux provinces moins nanties, conformément à l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

> [...] *des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.*

C'est en vertu de cet engagement constitutionnel que le gouvernement fédéral, en utilisant ses revenus fiscaux, verse des montants de péréquation à huit provinces (sauf l'Ontario et l'Alberta) dont la capacité fiscale est inférieure à celle des cinq provinces représentant la « norme » du programme. Cette norme traduit dans les faits la capacité fiscale moyenne de cinq provinces, c'est-à-dire le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Le fonctionnement du programme

L'estimation des sommes versées dans le cadre du programme de péréquation est fondée sur le principe du régime fiscal représentatif. En vertu de ce principe, la définition de la capacité de chaque province de prélever des revenus pour chacune des sources de revenus considérées doit être représentative des pratiques fiscales en vigueur dans les provinces et couvrir toutes les sources de revenus.

Le calcul des sommes versées à une province au titre de la péréquation peut être décomposé en trois étapes :

— *Première étape* : mesurer la capacité fiscale par habitant de la province et la comparer à celle des cinq provinces composant la

norme du programme. Cette comparaison est faite pour 33 sources de revenus différentes.

— *Deuxième étape* : compenser les écarts de capacité fiscale. Les droits de péréquation de la province au titre d'une assiette fiscale sont obtenus en multipliant l'écart calculé à la première étape par le taux d'imposition moyen des dix provinces et par la population de la province. Les droits sont négatifs si une province montre un excédent de capacité fiscale à une source de revenus et ils sont positifs si cette province est en situation de déficience.

— *Troisième étape* : agréger les droits de péréquation de la province. La somme des droits de péréquation calculés pour les 33 sources de revenus assujettis constitue les droits de péréquation pour une province. Si cette somme est inférieure à zéro, la province ne reçoit pas de péréquation.

Le calcul des droits : la formule type pour l'une des 33 assiettes fiscales

$$\text{Droits de péréquation pour une source de revenus dans une province} = \left[\text{Capacité fiscale des 5 provinces représentant la norme (par habitant)} - \text{Capacité fiscale de la province (par habitant)}\right] \times \text{Taux d'imposition moyen des dix provinces} \times \text{Population de la province}$$

Le programme de péréquation fait l'objet d'examens par des comités formés de fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Les résultats de ces examens peuvent donner lieu à des révisions au programme. Toutefois, ces modifications ne peuvent être introduites qu'une fois tous les cinq ans. Le programme, dans sa forme actuelle, est en place pour la période 1999 à 2004. Aucun changement méthodologique ne peut donc être apporté au programme au cours de cette période.

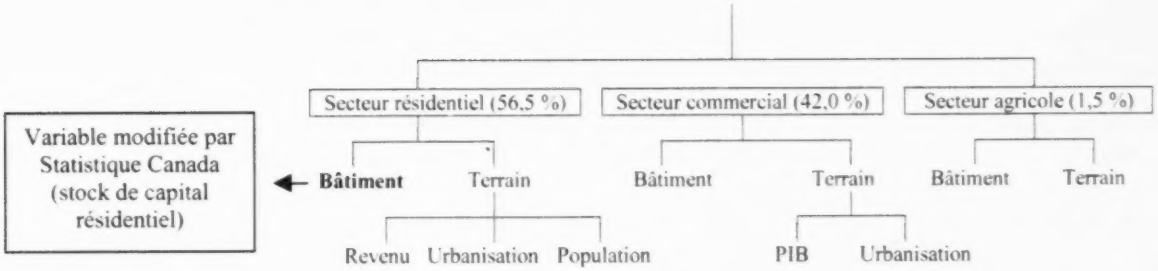
2.2 L'assiette des impôts fonciers

Les révisions apportées par Statistique Canada à la méthode de calcul du stock de capital résidentiel, contribuent à mettre en lumière les lacunes profondes de l'assiette actuelle des impôts fonciers à la péréquation, notamment le fait qu'elle n'est pas définie conformément au principe du régime fiscal représentatif.

2.2.1 Description de l'assiette actuelle

Les impôts fonciers sont assujettis à la péréquation depuis 1982. Comme il a été indiqué précédemment, l'assiette actuelle n'est pas fondée sur les valeurs foncières telles que calculées par les rôles d'évaluation municipale, mais plutôt sur un ensemble de variables économiques visant à évaluer approximativement la valeur des bâtiments et des terrains pour les secteurs résidentiel et commercial. Seul le secteur agricole, qui ne représente toutefois qu'une très faible part de l'assiette foncière, utilise une mesure de la capacité fiscale fondée sur les valeurs foncières.

Assiette actuelle des impôts fonciers



Pour les secteurs résidentiel et commercial, des relations mathématiques complexes sont utilisées afin d'obtenir une approximation de la capacité fiscale des provinces. La formule utilisée pour estimer l'assiette résidentielle est présentée en encadré à la page 10.

Il est important de noter que la modification de Statistique Canada, bien qu'elle ait un impact considérable sur les revenus à la péréquation, n'affecte qu'une seule des nombreuses variables servant à l'estimation de la capacité fiscale aux impôts fonciers, soit le stock de capital résidentiel.

L'ESTIMATION FÉDÉRALE DE LA CAPACITÉ FISCALE POUR LA PORTION RÉSIDENTIELLE DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS

Le règlement de la péréquation définit comme suit l'assiette résidentielle :

Modification de Statistique Canada

$$\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right] \times \left[\frac{0{,}5216 * K^R_{10}}{\sum_{10}\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right]}\right] + K^R_i$$

où :

$YPDA_i$ est la valeur du revenu disponible des particuliers pour l'année civile se terminant durant l'exercice précédent, diminuée des impôts indirects provinciaux et locaux pour cette année, autres que les impôts immobiliers provinciaux et locaux, les impôts frappant les personnes morales autres que ceux sur les bénéfices, les droits payés par les entreprises pour l'immatriculation et les permis de véhicule à moteur, les taxes diverses sur les ressources naturelles et les taxes provinciales et locales sur le prix de vente et la valeur des biens immeubles au moment de leur transfert, dans chaque province, déterminés par Statistique Canada pour ses comptes économiques provinciaux;

$POPFUM_i$ est le produit de la population de la province pour l'exercice précédent par le facteur d'urbanisation :

a) 0,580172 dans le cas de Terre-Neuve,
b) 0,513686 dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard,
c) 0,695930 dans le cas de la Nouvelle-Écosse,
d) 0,508889 dans le cas du Nouveau-Brunswick,
e) 1,101451 dans le cas du Québec,
f) 1,401872 dans le cas de l'Ontario,
g) 0,900259 dans le cas du Manitoba,
h) 0,614636 dans le cas de la Saskatchewan,
i) 0,953147 dans le cas de l'Alberta,
j) 1,432534 dans le cas de la Colombie-Britannique;

$\left(\frac{YPDA_{10}}{POPFUM_{10}}\right)$ est la fraction dont le numérateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $YPDA_i$ et le dénominateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $POPFUM_i$;

ΔPOP_i est la variation de la population de la province, y compris le nombre estimatif de résidents non permanents, pour l'exercice précédent, moins la population de la province, y compris le nombre estimatif de résidents non permanents, pour l'exercice qui précédait de cinq ans cet exercice précédent,

$\left(\frac{YPDA_{10}}{\Delta POP_{10}}\right)$ est la fraction dont le numérateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $YPDA_i$ et le dénominateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des ΔPOP_i;

$\frac{0{,}5216 * K^R_{10}}{\sum_{10}\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right]}$ est la fraction dont le numérateur est le produit de 0,5216 par la somme des K^R des provinces, et dont le dénominateur est la somme, pour les dix provinces, de termes dont les composantes sont définies plus haut;

K^R_i est la valeur du stock net de capital résidentiel dans la province, mesurée en dollars courants, à la fin de l'année civile se terminant durant l'exercice précédent, cette valeur étant déterminée par Statistique Canada pour ses estimations relatives aux flux et stocks de capital fixe.

2.2.2 Problème de l'assiette actuelle

La définition de la capacité fiscale à cette assiette a toujours constitué un élément de contentieux entre les provinces, particulièrement le Québec, et le gouvernement fédéral.

Le Québec a toujours soutenu que la manière correcte de mesurer la capacité fiscale des provinces à cette source de revenus est d'utiliser les valeurs foncières telles que mesurées par les rôles d'évaluation foncière des municipalités.

Le Québec dénonce l'assiette des impôts fonciers depuis sa mise en place en 1987

Dans des lettres adressées au ministre fédéral des Finances, Don Mazankowski, le ministre des Finances du Québec, Gérard D. Levesque, rappelait ses préoccupations à l'égard de l'assiette des impôts fonciers.

Ainsi, dans une lettre datée du 5 décembre 1991, il indiquait :

> *Les fonctionnaires du sous-comité sur la péréquation ont fait des progrès importants depuis quelques mois dans le but d'utiliser, pour les fins de la péréquation, l'évaluation foncière dans chacune des provinces.*
>
> *Malheureusement, ces travaux ont été mis en veilleuse il y a quelques semaines sous prétexte qu'il sera impossible d'arriver à des résultats satisfaisants avant l'échéance du 31 mars 1992. Il semble que nous devrons nous contenter de quelques ajustements techniques à une assiette qui, de toute évidence, est inadéquate. Il est inacceptable que nous devions attendre encore cinq ans avant que des progrès substantiels ne soient réalisés dans la mesure de la capacité fiscale relative à la deuxième plus importante source de revenus assujettis à la péréquation. Au contraire, tous les efforts devraient être consentis pour trouver une solution plus équitable dès maintenant.*

Dans une autre lettre, datée du 17 février 1992, on pouvait lire :

> *Le Québec a suggéré à maintes reprises lors des discussions menant au renouvellement de la péréquation, de remplacer la méthodologie actuelle par une assiette fondée sur l'évaluation foncière. Cette approche a l'avantage de respecter les critères énoncés pour qu'une assiette soit acceptable dans le cadre du régime fiscal représentatif, notamment parce qu'elle reflète les pratiques de taxation des gouvernements.*

L'utilisation des valeurs foncières apparaissant dans les rôles d'évaluation des municipalités présenterait plusieurs avantages :

— Elle est compatible avec le principe du régime fiscal représentatif qui constitue le fondement même de la péréquation, puisque ce sont ces mêmes évaluations foncières qui sont dans les faits utilisées par les municipalités afin d'établir les comptes de taxes des citoyens.

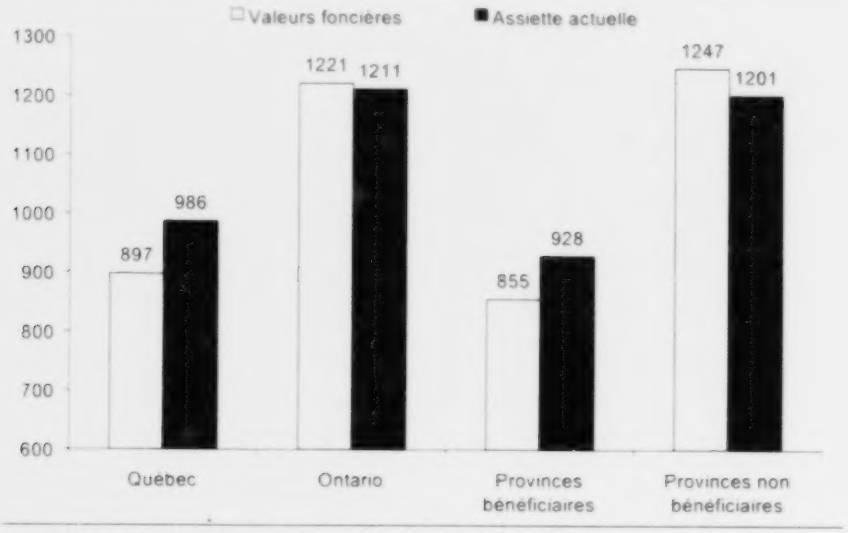
— Cette approche est nettement plus simple que l'approche utilisée par le gouvernement fédéral.

— Les données pour la mettre en œuvre existent et peuvent être obtenues auprès des provinces.

— En bref, elle fournirait une mesure adéquate de la capacité fiscale des provinces à l'égard des impôts fonciers, permettant ainsi à la péréquation d'atteindre davantage son objectif constitutionnel.

Le gouvernement fédéral a jusqu'à maintenant refusé d'utiliser les valeurs foncières pour mesurer la capacité fiscale des provinces aux impôts fonciers. Les conséquences de ne pas utiliser cette approche sont importantes. Par exemple, en utilisant les données sur les valeurs foncières contenues dans le recensement de 1996 de Statistique Canada, la capacité fiscale du Québec s'établit à 839 dollars par habitant plutôt qu'à 927 dollars selon l'approximation fédérale. Il en résulte une surestimation de près de 10 % de la capacité fiscale du Québec. Une surestimation d'ampleur similaire est observée pour l'ensemble des provinces bénéficiant des paiements de péréquation.

CAPACITÉ FISCALE À L'ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS[1] – 1996
(en dollars par habitant)



(1) Obtenue en corrigeant uniquement la portion résidentielle de l'assiette à l'aide des données sur les valeurs foncières du recensement de 1996.

Sources : Statistique Canada, ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

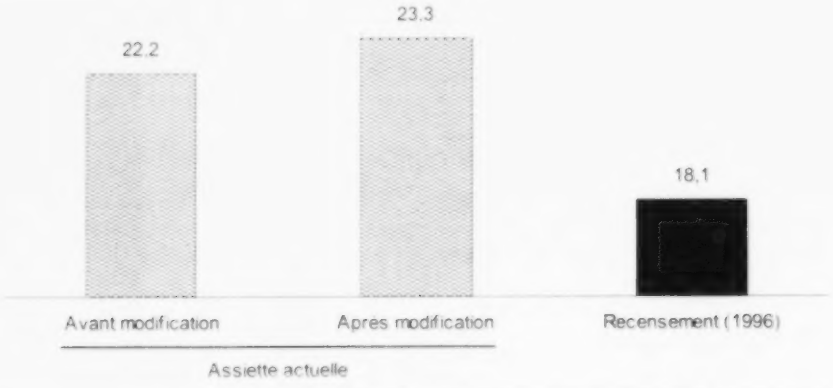
2.2.3 Le changement méthodologique de Statistique Canada accentue le problème

Comme on vient de le voir, la méthode utilisée pour évaluer l'assiette foncière n'est pas représentative de la capacité fiscale des provinces de prélever des impôts fonciers. Or, la modification apportée par Statistique Canada à la méthode de calcul du stock de capital résidentiel, inattendue et effectuée avant l'expiration du programme actuel, accentue le problème.

En modifiant sa méthode de calcul, Statistique Canada augmente la part du stock de capital résidentiel du Québec dans l'ensemble du Canada. À titre d'exemple, pour l'année 1996, cette part est majorée à 24,9 % comparativement à 23,2 % avant le changement effectué. Par conséquent, compte tenu de la valeur estimée des terrains dans l'assiette actuelle, cette modification a pour effet d'augmenter la part du Québec pour la partie résidentielle de l'assiette des impôts fonciers de 22,2 % à 23,3 %.

Cette modification éloigne donc davantage le Québec de sa capacité fiscale réelle en matière d'imposition foncière puisque, selon le recensement de 1996, la part du Québec dans la valeur foncière résidentielle au Canada n'est que de 18,1 %.

PART DU QUÉBEC DE LA COMPOSANTE RÉSIDENTIELLE DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS
(en pourcentage)



Sources : Statistique Canada, ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

Cette part plus faible selon les données du recensement de 1996 s'explique notamment par le fait que :

— la valeur des logements est nettement plus faible au Québec qu'au Canada, l'écart atteignant au moins 30 % en ce qui concerne les immeubles occupés par leur propriétaire et au moins 15 % en ce qui concerne les logements locatifs;

— le Québec a une part plus élevée de logements locatifs (43,5 % contre 36,2 % au Canada), dont la valeur unitaire est deux fois plus faible (50 600 $) qu'une unité occupée par son propriétaire (103 179 $).

VALEUR DES LOGEMENTS
(recensement de 1996)

	Québec	Canada	Écart
Valeur moyenne d'une propriété	103 179 $	147 877 $	-30 %
Valeur moyenne d'une unité locative	50 600 $	59 500 $	-15 %
Pourcentage de locataires	43,5 %	36,2 %	+20 %

Sources : Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

Par ailleurs, les informations fournies par le recensement sont corroborées par d'autres indicateurs :

— Selon l'Enquête sur la sécurité financière des ménages de Statistique Canada, en 1999, la valeur moyenne d'une résidence principale était de 109 481 $ au Québec, comparativement à 149 661 $ au Canada.

— Selon les données de l'Association canadienne de l'immeuble sur le marché de la revente d'habitations, en 2000, la valeur moyenne des transactions immobilières s'établissait à 111 260 $ au Québec comparativement à 164 091 $ au Canada.

De plus, la valeur des unités locatives au Québec s'accroît moins rapidement qu'au Canada et le pourcentage de locataires a augmenté au Québec alors qu'il a diminué au Canada depuis 1996. Ces éléments creusent encore plus l'écart dans la valeur moyenne des unités de logements entre le Québec et le Canada et, par conséquent, indiquent une détérioration de la capacité fiscale du Québec aux impôts fonciers par rapport aux autres provinces.

2.2.4 Nécessité de corriger le problème à sa source

En réponse à la problématique entourant l'assiette foncière, le gouvernement fédéral a choisi de reporter à 2003-2004 les impacts découlant de la modification de Statistique Canada et de permettre leur étalement sur une période de 5 ans. Pour le Québec, cette approche, bien qu'elle protège les équilibres financiers à court terme, ne fait que déplacer le problème et ne solutionne en rien les problèmes fondamentaux associés à l'assiette foncière.

Dans ce contexte, l'approche privilégiée par le Québec est :

— de surseoir définitivement à la modification méthodologique de Statistique Canada dans le calcul de la péréquation;

— d'adopter, dès le prochain renouvellement du programme de péréquation en 2004, une mesure de la capacité fiscale aux impôts fonciers fondée sur les valeurs foncières telles que mesurées par les rôles d'évaluation municipale.

3. L'ERREUR DE L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

Le 29 janvier dernier, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a annoncé qu'elle avait commis, depuis 1972, une erreur importante en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers qu'elle perçoit pour les provinces, à l'exception du Québec. Ainsi, pour la seule période 1993-1999, l'ADRC a indiqué avoir versé 3,3 milliards de dollars en trop à quatre provinces, c'est-à-dire l'Ontario, le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Alberta[1].

Le Québec, puisqu'il perçoit ses propres impôts, n'est pas affecté directement par cette erreur. Il pourrait toutefois être affecté indirectement et voir ses revenus de péréquation diminuer de façon significative.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore indiqué s'il entendait ou non récupérer les trop-versés aux provinces. Toutefois, peu importe la décision fédérale, l'erreur de l'ADRC soulève des enjeux importants sur le plan des finances publiques et sur celui de l'équité entre les provinces.

3.1 Nature de l'erreur et impacts directs

L'erreur de l'ADRC est liée au calcul des impôts sur les gains en capital des fiducies administrant des fonds mutuels.

Du point de vue fiscal, il est avantageux pour les détenteurs de tels fonds mutuels que les revenus soient taxés entre leurs propres mains plutôt qu'entre celles de la fiducie. La législation prévoit donc des mécanismes pour que les revenus soient considérés comme ayant été réalisés par les détenteurs. Par ailleurs, dans certaines situations, les fiducies peuvent recevoir un remboursement pour les impôts qu'elles ont payés, afin d'éviter qu'ils ne soient acquittés en double.

Pour ce faire, l'ADRC a la responsabilité de rembourser les fiducies avant de remettre à chacun des gouvernements des provinces, autres que le Québec, les sommes qui leur sont dues au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Or, depuis 1972, année où les gains en capital sont devenus imposables, les remises ainsi effectuées à certaines provinces ont été trop élevées car tous les remboursements à effectuer

[1] Des montants minimes ont également été versés en trop à la Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

aux fiducies l'ont été à même la portion fédérale de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Comme l'indique le tableau suivant, pour la période 1993 à 1999, quatre provinces ont ainsi bénéficié de revenus excédentaires de 3,3 milliards de dollars. Malgré que les éléments d'information actuellement disponibles soient fragmentaires, la croissance des gains en capital en 2000 permet de faire l'hypothèse que les trop-versés seront au moins aussi importants en 2000 qu'en 1999. Ainsi, l'erreur pour la seule année 2000 pourrait ajouter 1,1 milliard de dollars à celle mesurée pour la période 1993 à 1999. Si l'on ramène ces montants de près de 4,5 milliards de dollars sur une base par habitant, afin de faciliter la comparaison entre les provinces, les sommes versées en trop sont de 442 dollars par habitant au Manitoba et de 321 dollars par habitant en Ontario pour l'ensemble de la période 1993 à 2000.

SOMMES VERSÉES EN TROP AUX PROVINCES EN RAISON DE L'ERREUR DE L'ADRC
(en millions de dollars)

				TOTAL 1993-2000	
	1972 à 1992 [1]	1993 à 1999	Hypothèse 2000	M$	$ par habitant
Ontario	n.d.	2 803	1 000	**3 803**	321
Manitoba	n.d.	408	100	**508**	442
Colombie-Britannique	n.d.	121	40	**161**	39
Alberta	n.d.	4	1	**5**	2
Total	n.d.	3 336	1 141	**4 477**	222

[1] Les données pour cette période n'ont pas encore été compilées par l'ADRC.
Sources : Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances du Québec.

3.2 Impacts possibles à la péréquation

Même si le Québec n'est pas affecté directement par l'erreur de l'ADRC, sa correction éventuelle pourrait entraîner d'importantes révisions à la baisse de ses paiements de péréquation.

D'une part, la récupération des trop-versés aux provinces viendrait réduire le niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers, ce qui entraînerait une révision à la baisse des versements de péréquation pour toutes les provinces bénéficiaires.

D'autre part, la mesure de la capacité fiscale des provinces pourrait aussi être affectée. Le cas échéant, les impacts en péréquation seraient substantiels. En effet, pour la période 1993 à 1999, le Québec perdrait

170 millions de dollars à l'égard des revenus assujettis, auxquels s'ajouteraient 452 millions de dollars si la mesure de la capacité fiscale était modifiée. La seule année 2000 pourrait ajouter des pertes de 55 millions de dollars en termes de revenus assujettis et de 148 millions de dollars en termes d'assiette fiscale. Ainsi, l'impact total pour le Québec, pour la période 1993 à 2000, atteindrait 825 millions de dollars.

En outre, compte tenu des impacts additionnels de l'erreur de l'ADRC pour la période 1972 à 1992, il est permis de croire qu'elle pourrait se traduire par un manque à gagner total pour le Québec atteignant le milliard de dollars. Il s'agit donc d'un enjeu financier considérable.

IMPACTS POTENTIELS SUR LES REVENUS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC DE LA RÉCUPÉRATION DES TROP-VERSÉS À CERTAINES PROVINCES EN RAISON DE L'ERREUR DE L'ADRC
(en millions de dollars)

				TOTAL 1993-2000	
	1972 à 1992	1993 à 1999	Hypothèse 2000	M$	$ par habitant
Revenus assujettis	n.d.	-170	-55	**-225**	-30
Assiettes fiscales	n.d.	-452	-148	**-600**	-81
Total	n.d.	-622	-203	**-825**[1]	-111

[1] Tel qu'indiqué précédemment, cette somme pourrait atteindre 1 milliard de dollars une fois que les impacts de 1972 à 1992 seront pris en considération.

Sources : Ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

3.3 Une solution équitable pour tous

Les impacts financiers découlant de l'erreur commise par l'ADRC créent un problème d'équité important entre les provinces.

Le gouvernement fédéral, qui n'a toujours pas indiqué ce qu'il entendait faire à la suite de cette erreur, est confronté à deux choix :

— D'une part, il pourrait ne pas exiger le remboursement des trop-versés. Cette approche serait toutefois inéquitable pour les provinces qui, comme le Québec, n'ont pas bénéficié de revenus additionnels et qui, de surcroît, ont dû subir une concurrence fiscale accrue en raison de la capacité plus grande de réduire les impôts que les trop-versés ont procurée aux provinces qui en ont bénéficié.

— D'autre part, le gouvernement fédéral pourrait décider de récupérer les sommes versées en trop. Toutefois, cela se traduirait par un manque à gagner important pour toutes les provinces bénéficiaires de la péréquation, dont le Québec.

Pour le Québec, compte tenu des surplus importants dont dispose le gouvernement fédéral, la solution la plus équitable et la moins dommageable au plan financier pour les provinces serait que ce dernier :

— complète l'évaluation de l'erreur de son agence pour la période 1972-1992, afin d'obtenir un portrait global de l'ampleur de cette erreur et de ses impacts sur les provinces;

— ne récupère pas les trop-versés aux provinces à l'impôt sur le revenu des particuliers et à la péréquation pour l'ensemble de la période;

— instaure un mécanisme de compensation afin d'assurer un traitement équitable pour toutes les provinces.

À titre illustratif, le tableau suivant présente un exemple de calcul de compensation sur la base de l'information disponible pour la période 1993 à 2000, qui tient compte non seulement des trop-versés effectués par l'ADRC mais aussi de leurs impacts potentiels à la péréquation. Au cours de cette période, l'Ontario est la province qui aurait le plus bénéficié de l'erreur de l'ADRC, avec un trop-versé de 321 dollars par habitant. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi compenser toutes les provinces sur cette base, en tenant compte des sommes versées à la péréquation.

Le Québec, sur la base de ces estimations préliminaires, a reçu à la péréquation 111 dollars par habitant pour les raisons évoquées précédemment. Pour assurer un traitement équitable, cela impliquerait le versement d'une compensation fédérale de 210 dollars par habitant afin de le ramener sur une base de 321 dollars par habitant comme en Ontario. Pour la période 1993-2000, cette compensation atteindrait ainsi 1,6 milliard de dollars pour le Québec et 4,4 milliards de dollars pour l'ensemble des provinces.

Lorsque les résultats des années 1972 à 1992 seront connus, la compensation pour l'ensemble de la période (1972 à 2000) devrait être réévaluée sur la base des montants actualisés.

IMPACTS ILLUSTRATIFS D'UN MÉCANISME VISANT À COMPENSER LES PROVINCES POUR L'ERREUR DE L'ADRC

	Erreur de l'ADRC – 1993 à 2000		Total		Compensation[2]	
	Trop-versés M$	Récupération potentielle à la péréquation[1] M$	M$	$ par habitant	$ par habitant	M$
Terre-Neuve	-	67	67	125	196	105
Île-du-Prince-Édouard	-	16	16	119	202	28
Nouvelle-Écosse	-	108	108	114	207	195
Nouveau-Brunswick	-	90	90	119	202	153
Québec	**-**	825[3]	825	**111**	**210**	**1 552**
Ontario	3 803	-	3 803	**321**	-	-
Manitoba	508	-164	344	299	22	25
Saskatchewan	-	121	121	119	202	206
Alberta	5	-	5	2	319	976
Colombie-Britannique	161	-	161	39	282	1 152
Total	**4 477**	**1 063**	**5 540**	**179**	**142**	**4 392**

(1) Dans l'hypothèse où les revenus assujettis et la capacité fiscale sont modifiés par le gouvernement fédéral. L'ampleur exacte et la nécessité de procéder à ces ajustements restent à établir.

(2) Calculée en accordant à toutes les provinces une somme par habitant égale à celle de l'Ontario, déduction faite des sommes déjà reçues. Par exemple, le Québec recevrait 210 $ par habitant (321-111=210 $).

(3) Tel qu'indiqué précédemment, cette somme pourrait atteindre 1 milliard de dollars une fois que les impacts de 1972 à 1992 seront pris en considération. En outre, les montants devraient aussi être actualisés.

Sources : Ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

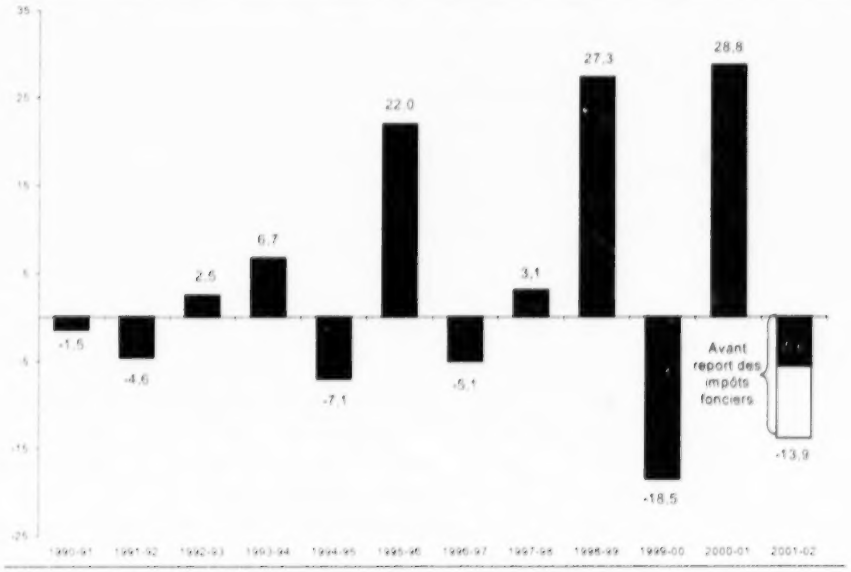
4. CONCLUSION

L'analyse qui précède a mis en lumière les lacunes importantes de la mesure de la capacité fiscale à l'assiette des impôts fonciers. Elle fait ressortir l'urgence d'adopter dès le renouvellement du programme en 2004, une mesure de la capacité fiscale à cette assiette fondée sur les rôles d'évaluation foncière des municipalités. Cette approche serait davantage compatible avec le principe du régime fiscal représentatif à la base du programme de péréquation. D'ailleurs, les données nécessaires à cette modification sont disponibles auprès des provinces.

Cette analyse a aussi fait ressortir la possibilité d'une importante révision à la baisse des revenus de péréquation qui pourrait découler des mesures visant à corriger l'erreur commise par l'Agence des douanes et du revenu du Canada à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers des provinces. Le Québec a formulé à cet égard une proposition concrète visant à assurer un traitement équitable pour toutes les provinces. Compte tenu des surplus financiers importants dont dispose le gouvernement fédéral et afin de ne pas déstabiliser les finances des provinces, il serait préférable que celui-ci verse une compensation aux provinces lésées plutôt que de récupérer des sommes auprès des provinces qui ont bénéficié d'un trop-versé.

Les révisions analysées ici ont des impacts financiers potentiellement importants qui accroissent l'incertitude entourant des paiements de péréquation déjà très variables. Par exemple, n'eût été de la décision du ministre fédéral des Finances, de reporter à 2003-2004 l'impact des changements méthodologiques à l'assiette des impôts fonciers, les paiements de péréquation au Québec auraient chuté de près de 14 % en 2001-2002 par rapport à l'année précédente.

CROISSANCE DES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC – 1990-1991 À 2001-2002
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Le graphique qui précède illustre les chocs importants et répétés qui affectent le programme de péréquation. Il met donc en lumière les variations importantes et erratiques des sommes versées aux provinces en vertu de ce programme.

Les conséquences de variations aussi importantes dans les paiements de péréquation sont majeures. Ces variations surviennent généralement lors des estimations fédérales publiées à la fin de février, une période cruciale puisqu'elle se situe à quelques semaines de la fin de l'année financière et de la présentation du budget de la plupart des provinces. L'atteinte simultanée des objectifs d'équilibre budgétaire et de planification efficace de la prestation de services publics peut ainsi en être compromise.